

Processo: 1092666
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Representado: Paulo Guilherme de Barros Maia
Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Sapucaí, Prefeitura Municipal de Turvolândia, Prefeitura Municipal de Cordislândia
Interessados: José Nelson Martins, José Odair da Silva, Walter Duarte
Procuradores: Leandro de Souza Goés, OAB/MG 113.584; Carla de Carvalho Gouvêa, OAB/MG 182.659
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 5/8/2025

REPRESENTAÇÃO. MÉDICO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. MALHA ELETRÔNICA DE FISCALIZAÇÃO N. 1/2017. DETERMINAÇÃO EM ACÓRDÃO ÀS PREFEITURAS ENVOLVIDAS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APURAÇÃO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONTRATADOS E EVENTUAL INSTAURAÇÃO DE TCE NA HIPÓTESE DE DANO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. INFRAÇÃO PERMANENTE. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO NOS AUTOS DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DA ACUMULAÇÃO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Ocorre a consumação da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas quando entre a data da ocorrência dos fatos e a data da primeira causa interruptiva transcorrer o prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos, bem como do primeiro marco interruptivo decorrerem 5 (cinco) anos, sem prolação de decisão de mérito, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, e art. 110-F, todos da Lei Complementar n. 102/2008.
2. Considera-se como marco inicial para a contagem do prazo prescricional, a data do cometimento do ato ou, quando se tratar de infração permanente, no momento de sua cessação.
3. A acumulação irregular de três ou mais vínculos públicos de médico junto às entidades da Administração Pública constitui grave ofensa ao princípio da moralidade administrativa e ao disposto no art. 37, XVI, alínea “c” da Constituição da República de 1988 e enseja a aplicação de multa ao servidor responsável.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) afastar, em prejudicial de mérito, a prescrição quanto às pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, V, e 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- II) julgar procedente, no mérito, a representação, diante do acúmulo inconstitucional de vínculos públicos pelo servidor representado, Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia, de

forma concomitante, em desacordo com o art. 37, XVI, alínea “c”, e XVII, da Constituição da República de 1988;

- III)** aplicar multa, com arrimo no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, ao referido servidor, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), por ofensa ao disposto no art. 37, XVI, da CR/1988;
- IV)** recomendar aos atuais chefes do Executivo de São Gonçalo do Sapucaí, Turvolândia e Cordislândia que:
- a)** adotem, em futuras admissões de pessoal, em especial, na área da saúde, maior cautela na conferência e apuração dos vínculos públicos ativos dos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal, inclusive mediante consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, com o objetivo de coibir o descumprimento do art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República de 1988;
 - b)** realizem o controle acerca da não acumulação irregular de cargos, empregos e funções, de forma periódica, e não somente quando da primeira contratação ou termo aditivo, procedendo à verificação constante da situação funcional de seus servidores públicos;
 - c)** adotem controle rigoroso da frequência e da folha de ponto dos servidores municipais, especialmente na área da saúde, dando-se preferência ao ponto eletrônico, ou, demonstrada a sua impossibilidade, por meio de registro de ponto manual, e comuniquem ao controle interno municipal acerca dos fatos narrados nesta representação para que, no âmbito de sua competência, aprimore, igualmente, o controle atinente ao cumprimento da jornada de trabalho dos servidores locais;
- VI)** intimar o representado, Paulo Guilherme de Barros Maia, pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como os atuais chefes do Executivo das prefeituras interessadas nestes autos, por via postal, e o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental;
- VII)** arquivar os autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de agosto de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 5/8/2025

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal com o objetivo de apurar irregularidades na acumulação de vínculos funcionais pelo servidor médico, Paulo Guilherme de Barros Maia, tendo em vista que na execução da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017, aprovada pela Portaria n. 86/PRES/17, apurou-se que o referido profissional era detentor de quatro vínculos com a Administração Pública à época, sendo dois vínculos com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, um com a Prefeitura de Cordislândia e outro com a Prefeitura de Turvolândia, totalizando 100 (cem) horas semanais de trabalho.

A inicial se encontra acostada à peça n. 2, e contém os seguintes requerimentos:

- a) seja recebida a presente representação, nos termos da Resolução n. 12/2008 (RITC/MG), e deferida medida cautelar para determinar, com fulcro no art. 47, § 1º, da LC n. 102/2008, que os atuais Prefeitos(as) dos Municípios de Cordislândia, Turvolândia e São Gonçalo do Sapucaí comprovem, no prazo de 15 dias, a instauração de tomada de contas especial para apurar se houve a efetiva prestação dos serviços, ou seja, o integral cumprimento da jornada de trabalho pelo servidor Paulo Guilherme de Barros Maia durante o período em que ocorreu a acumulação ilícita de cargos; e, caso constatada irregularidade, quantifiquem o dano e identifiquem os responsáveis, efetivando as providências necessárias para ressarcimento ao erário do valor do prejuízo apurado, devidamente corrigido, observando também o disposto no art. 248 do RI-TCE/MG;
- b) seja determinada a citação do Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia para, querendo, apresentar defesa em face da seguinte irregularidade:
 - acumulação ilícita de cargos (3 cargos de provimento efeito e 1 em decorrência de contrato temporário), no período de 05/01/2010 a 24/05/2018, em ofensa ao disposto no art. 37, inc. XVI, da CR/88;
- c) caso indeferida a cautelar pleiteada, que a instauração de tomada de contas especial, nos mesmos moldes acima delineados, seja determinada por ocasião do julgamento do mérito da presente representação;
- d) ao final, seja confirmada a irregularidade acima elencada na alínea “a” e aplicada multa ao seu responsável, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

A documentação foi recebida como representação em 1º/9/2020 (peça n. 5) e distribuída inicialmente, em 1º/9/2020, à relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio (peça n. 6).

Registre-se que consta dos autos que, após diligências deste Tribunal junto aos gestores responsáveis, a situação do servidor foi regularizada em maio de 2018.

Na sessão da Primeira Câmara de 22/9/2020 (peça 8), acordaram os Exmos. Conselheiros, por unanimidade de votos, em determinar:

- I) aos Prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia que instaurem processo administrativo próprio de cada município, para verificar,

no período entre 05/01/2010 a 24/05/2018, se o servidor Paulo Guilherme de Barros Maia prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado – considerando as peculiaridades do caso concreto e a facilidade dos jurisdicionados no acesso à documentação de frequência, oitiva de testemunhas, dentre outros documentos necessários ao deslinde dos fatos, com o objetivo de conferir maior celeridade e efetividade na apuração de eventual dano ao erário –, devendo, caso comprovada a não execução de suas funções na totalidade da jornada pactuada, adotar as medidas indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a recomposição do erário, se apurado o dano;

- II) a instauração de Tomada de Contas Especial, caso identificado o dano e esgotadas as medidas administrativas internas para ressarcimento ao erário, sob pena de responsabilidade solidária segundo o disposto no art. 245 do Regimento Interno, considerando a hipótese prevista no art. 47, IV, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) na hipótese de ter sido instaurada a Tomada de Contas Especial, que esta seja encaminhada ao Tribunal para julgamento, no prazo de 60 (sessenta) dias do término do prazo anterior, observado o valor de alçada previsto no art. 1º da Decisão Normativa n. 1/2016 do TCEMG, e, caso não alcançada a quantia fixada, ou se houver, no decorrer da Tomada de Contas Especial, o devido ressarcimento ao erário junto ao órgão ou entidade instauradora, o fato deverá constar do relatório do órgão de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a prestação de contas anual da autoridade administrativa competente, conforme o disposto no art. 248 da norma regimental deste Tribunal c/c a IN n. 3/2013;
- IV) o encaminhamento ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, dos resultados obtidos, caso o município já tenha instaurado procedimento com o objetivo de verificar se a jornada de trabalho convencionada com o servidor foi efetivamente cumprida; mas, caso seja apurado dano ao erário e não ressarcido, o órgão deverá proceder à instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos, prazos e as determinações retromencionadas;
- V) que seja feita advertência aos Prefeitos de que o descumprimento das determinações deste Tribunal, relacionadas acima, poderá ensejar a aplicação de multa individual diária, no importe de R\$ 500,00 (quinhentos reais), até o limite fixado no art. 85, III, da Lei Complementar n. 102, de 2008;
- VI) o monitoramento, por parte da Unidade Técnica competente, do cumprimento das determinações constantes desta decisão, nos termos do art. 291, II, da Resolução n. 12/2008;
- VII) a intimação dos atuais responsáveis pelas Prefeituras de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, bem como do servidor, por DOC e por meio eletrônico, e do MPTC, na forma regimental.

Em cumprimento à decisão, foi procedida a intimação dos gestores, tendo sido apresentadas as manifestações a seguir: Município de Cordislândia, peças n. 24/28, Município de Turvolândia, peças n. 29/32 e Município de São Gonçalo do Sapucaí, peças n. 33/34 e 36.

Em 26/11/2021, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro em exercício Adonias Monteiro (peça n. 35).

À peça n. 36 foi juntada cópia do processo administrativo realizado pelo Município de São Gonçalo do Sapucaí cuja conclusão se deu pela efetiva prestação de serviços médicos pelo servidor Paulo Guilherme de Barros Maia.

Em 2/2/2023, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça n. 39).

Em manifestação à peça n. 41, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão salientou que sua esfera de atuação já havia se esgotado e que a matéria, quanto à possível ocorrência de dano ao erário e eventual instauração de Tomada de Contas Especial, estaria dentre as atribuições das Coordenadorias de Fiscalização dos Municípios, nos termos do art. 41, inciso VIII, da Resolução Delegada n. 3/2021.

Os autos foram então submetidos à análise da 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (peça n. 43), que se manifestou pela intimação da Prefeitura de Cordislândia para envio ao Tribunal das conclusões do procedimento administrativo instaurado por meio da Portaria n. 123, de 2/7/2021, sugerindo, ainda, determinação à Prefeitura de Turvolândia para que instaure o procedimento administrativo conforme decisão da Primeira Câmara deste Tribunal, de forma a atestar se, entre 5/1/2010 a 24/5/2018, o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado.

Em cumprimento à determinação expedida no despacho de peça n. 45, nos termos sugeridos pela Unidade Técnica, o município de Cordislândia juntou os documentos de peças n. 51/55 e 76/78, já o município de Turvolândia juntou os documentos de peças n. 56/57 e 69/75, dos quais constata-se que a Comissão do PAD n. 01/2024 de Turvolândia (peça 89), concluiu que a conduta da acumulação ilegal de cargos se concretizou, porém, o objeto da apuração se perdeu, visto que o servidor Paulo Guilherme de Barros Maia não mais acumulava cargos. Quanto ao dano, entendeu por sua inexistência, considerando a prestação dos serviços realizada. A Comissão do PAD de Cordislândia concluiu não haver prejuízo ao erário, pois o servidor *“cumpriu seu exercício a tempo e modo, dentro do contratado, no que diz respeito aos seus serviços prestados”* (peça 76/77).

Posto isso, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios sugeriu o arquivamento deste processo no que se refere às suas competências, oportunidade na qual sugeriu a remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão para apreciação do mérito da representação (peça n. 80).

Ao analisar os autos, a CFAA (peça n. 82) reiterou o exame apresentado às peças 3 e 41, sugerindo seu arquivamento.

Encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal (peça n. 83), o órgão verificou que a citação requerida na inicial não ocorreu. Desse modo, reiterou sua solicitação nos seguintes termos:

- a) seja determinada a citação de Paulo Guilherme de Barros Maia para, querendo, apresentar defesa em face da seguinte irregularidade: acumulação ilícita de cargos (3 cargos de provimento efeito e 1 em decorrência de contrato temporário), no período de 05/01/2010 a 24/05/2018, em ofensa ao disposto no art. 37, inc. XVI, da CR/88;
- b) ao final, seja confirmada a irregularidade acima descrita e aplicada multa a Paulo Guilherme de Barros Maia, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;

- c) seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

18. Requer o Ministério Público de Contas, ainda, que a citação e a posterior regular tramitação do feito ocorram de forma célere a fim de se evitar a incidência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação à irregularidade apontada, tendo em vista que a representação ora examinada foi recebida em 31 de agosto de 2020.

Ato contínuo, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei, à peça n. 84, a citação do Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia, para que apresentasse defesa e documentos pertinentes acerca do apontamento constante da petição inicial, peça n. 2, e do parecer de peça n. 83, pertinente à acumulação ilícita de vínculos públicos, no período de 5/1/2010 a 24/5/2018, contrariando o que preceitua o art. 37, inciso XVI, da CR/88.

Em resposta, foi encaminhada a documentação de peças 87/91, a qual foi analisada pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, que concluiu, à peça n. 93, pela existência da acumulação de cargos públicos pelo Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia, (três cargos de provimento efetivo e um decorrente de contrato temporário), no período de 5/1/2010 a 24/5/2018, nos municípios de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia e pela não incidência da prescrição da pretensão punitiva arguida pelo representado à peça 87. Ao final, sugeriu aplicação de multa ao Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia e aos municípios envolvidos, nos termos regimentais.

À peça n. 94, o Ministério Público junto ao Tribunal reiterou a fundamentação contida na inicial da representação opinando: pela inexistência da prescrição da pretensão punitiva; pela procedência da representação; pela aplicação de multa ao servidor Paulo Guilherme de Barros Maia em razão da acumulação ilícita de cargos e; por determinações aos municípios envolvidos, em síntese, quanto ao controle de jornada e controle da não acumulação irregular de cargos, empregos e funções de forma periódica.

Após, concedi o prazo de quinze dias úteis ao responsável, Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia, para tomar ciência da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal e, querendo, apresentar alegações que entendesse pertinentes (peça n. 95).

À peça n. 98, o Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia manifestou-se reiterando a incidência da prescrição punitiva deste Tribunal e reafirmando que cumpriu integralmente sua jornada de trabalho. Também ressaltou que foi absolvido nos processos de sindicância instaurados pelos municípios. Requereu o acolhimento da preliminar, a total improcedência da representação e, caso não sejam acolhidos seus argumentos, que a multa aplicada seja em patamar mínimo, não superior a um salário mínimo.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 PREJUDICIAL DE MÉRITO: PRESCRIÇÃO

Em sua defesa, peças n. 87/91, o servidor Paulo Guilherme de Barros Maia suscitou o reconhecimento da prescrição punitiva deste Tribunal sob a alegação de que todo o período citado na representação, qual seja, janeiro/2010 a maio/2018, se encontra abarcado pelo instituto.

Para tanto, alegou que o Supremo Tribunal Federal “fixou um novo entendimento, segundo o qual: a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº

9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia" (MS 32.201/DF) ”.

Também citou a Resolução n. 344/2022 do Tribunal de Contas da União, para destacar o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei n. 9.873/1999 bem como o estabelecimento de “critérios interruptivos à semelhança dos dispostos na legislação paradigma”.

À peça n. 80, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu pela incidência da prescrição no período de 5/1/2010 a 1º/9/2015, uma vez transcorridos mais de cinco anos da data da ocorrência dos fatos e da autuação da representação neste Tribunal (1º/9/2020).

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, peça n. 93, manifestou-se, contudo, pela não aplicação da prescrição punitiva deste Tribunal, porquanto não ter havido o transcurso de mais de cinco anos entre o período da ocorrência do fato (5/1/2010 a 24/5/2018) e a data do despacho que recebeu a representação em 31/8/2020.

Quanto ao tema prescrição da pretensão punitiva atinente à irregularidade permanente ou continuada, adoto o entendimento aprovado por este Tribunal de Contas esposado nos processos n. 1092212¹ e 1095557², sob a relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, nestes termos:

Compulsando os autos, verifiquei que a irregularidade apontada se refere à acumulação irregular de cargos públicos pelo Sr. Marcelo Eduardo Zaccaro Ferreira, em inobservância ao disposto no art. 37, XVI, “c”, da Constituição da República, no período de 2/1/2013 a 2/5/2018, data em que se deu o desligamento do servidor dos dois vínculos com a Prefeitura de Sabará, conforme documento disponível à pág. 52 da peça n. 52 do processo piloto.

Nesse ponto, conforme entendimento adotado na proposta de voto apresentada no âmbito da Representação n. 1092212, de minha relatoria, acolhida por unanimidade na sessão da Primeira Câmara de 24/10/2023, em analogia aos ensinamentos do direito penal, releva mencionar que Rogério Sanches Cunha leciona que o crime permanente é aquele em que a execução se protraí no tempo, por determinação do sujeito ativo, e a ofensa ao bem jurídico se dá de maneira constante, podendo cessar de acordo com a vontade do agente. Sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória de infrações permanentes ou continuadas, destaco voto-vista que apresentei no âmbito da Representação n. 1058587, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, julgada pela Segunda Câmara, no qual expressei o seguinte:

Entendo, em consonância com o posicionamento divergente, diante da eventual irregularidade apontada (contratação de empresa por inexigibilidade de licitação), que o fato juridicamente relevante para efeito do controle externo é o ato da contratação e não a execução contratual e seus consectários, tal como a realização dos pagamentos devidos à contratada.

Por outro lado, em situações em que os apontamentos de irregularidade referem-se à execução contratual, tais como o inadimplemento contratual ou a realização de eventuais pagamentos indevidos, em que os atos são continuados ao longo do prazo da vigência da avença, tenho o entendimento de que, em analogia ao art. 1º da Lei n. 9.873/1999 e do art. 111, III, do Código Penal, o termo inicial da contagem da prescrição é o término da vigência do contrato e de seus respectivos aditivos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, firmou, no Prejulgado n. 264, a seguinte tese:

¹ TCEMG. Representação n. 1092212, Rel. Cons. Adonias Monteiro. Sessão do dia 24/10/2023.

² TCEMG. Representação n. 1095557, Rel. Cons. Adonias Monteiro. Sessão do dia 21/5/2024.

Possibilidade de reconhecimento de ofício da prescrição das multas e demais sanções pessoais, aplicando-se, analogicamente, as normas de direito público que tratam do tema que estabelecem o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contado a partir da data da prática do ato irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Em relação às causas de interrupção, de suspensão da contagem e de aplicação da prescrição intercorrente, em conformidade com o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo do Tribunal de Contas, o entendimento deverá ser fixado no sentido de que a prescrição sancionatória, interrompida com o despacho que ordenar a citação, reiniciará somente a partir do trânsito em julgado do processo, não tendo aplicabilidade, antes disso, as hipóteses de suspensão e de prescrição intercorrente, cabendo ao relator assegurar a razoável duração do processo. (Grifo no original)

A aplicação das normas da Lei n. 9.873/1999 para análise da prescrição em infrações de caráter permanente ou continuado também é promovida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme se extrai do excerto do seguinte julgado:

[...]

No caso em discussão, é nítido o caráter continuado das irregularidades que geraram os diversos pagamentos com sobrepreço, pois foi verificado superfaturamento de todos os contratos, de 1997 até 2008. A continuidade delitiva foi interrompida somente em 2008, com a rescisão do Contrato PG 225/2000. Assim, conforme histórico dos fatos apresentados neste voto e no relatório que fundamenta esta deliberação, o termo a quo a ser considerado deve ser o último pagamento do Contrato PG 225/2000, ocorrido somente no exercício de 2008.

O relator da decisão recorrida entendeu que a aplicação da regra intertemporal prevista no artigo 2.028 do Código Civil resultaria na data limite para citação dos responsáveis, sem ocorrência da prescrição, em 11/1/2013, ao passo que o julgamento do Acórdão 1193/2011- TCU-Plenário, que determinou as citações, ocorreu em 11/5/2011. Desse modo, não vislumbrou a ocorrência da prescrição punitiva. Com base no mesmo raciocínio, é nítido que também não houve a prescrição quinquenal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999, pois o Acórdão 1.193/2011, proferido na Sessão Ordinária do Plenário de 11/5/2011, converteu os autos em tomada de contas especial e determinou a citação dos responsáveis, antes, portanto, de esgotado o prazo quinquenal contado do último pagamento superfaturado. Aplica-se ao caso a parte final do referido dispositivo, in verbis:

"Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado." [...] (Acórdão n. 992/2022 – Plenário. Relator ministro Benjamin Zymler. Sessão do dia 11/5/2022)

Por fim, cito trecho de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na qual foi reconhecida a continuidade delitiva, correspondendo à pluralidade de infrações a um único fato, oportunidade em que foi aplicado o art. 1º da Lei n. 9.873/1999:

2.1.3. Da prescrição da multa proporcional ao dano Os Srs. [...] e [...] insurgem-se quanto a multa proporcional ao dano fixado em 30% do valor da condenação, sob a justificativa de que os fatos estariam alcançados pela prescrição. Ocorre que, como bem anotado pela COFIM, infere-se do art. 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, que o início da contagem do prazo prescricional se dá com o cometimento do ato ou no momento de sua cessação, quando se tratar de infração continuada, sendo que a citação ou notificação tem o condão de interromper a contagem.

Neste sentido, tendo em vista que as ilicitudes que embasaram a aplicação da multa proporcional ao dano aos Srs. [...] e [...] tiveram início em 2006 e ecoaram até 2011 (exercícios financeiros de 2006 a 2011), o início da contagem do prazo prescricional se deu em 2011 com a cessação dos atos ilícitos, sendo que, como destacado pela Unidade Técnica, a “interrupção da prescrição ocorreu com a intimação dos recorrentes (juntada dos ARs) para apresentarem contraditório, que ocorreu em 2013”. Outrossim, há de se destacar que da continuidade infracional (delitiva) resulta a ficção jurídica de que toda a pluralidade de infrações (2006 a 2011) resume-se a apenas um único fato, motivo pelo qual os fatos ocorridos em 2006 apenas têm em 2011 o início do lapso prescricional.

Sob esse prisma, acolho a instrução da Unidade Técnica para afastar a tese de prescrição pretendida pelos recorrentes, notadamente a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo em comento não ficou paralisado por mais de três anos, conforme exige, para tanto, o §1º, do art. 1º, da Lei Federal 9.873/99. (Acórdão n. 1920/2018 – Tribunal Pleno. Relator conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 19/7/2018). (Grifei)

Nesse sentido, pela ficção jurídica atribuída à continuidade delitiva, a suposta conduta do servidor de acumulação ilícita, com início em 2/1/2013 e término em 2/5/2018, deve ser compreendida como um único fato que se prolongou no tempo, razão pela qual entendo que o prazo inicial da prescrição da pretensão punitiva deve ser o dia em que a irregularidade tiver cessado, em consonância com as decisões citadas e conforme disposto no caput do art. 1º da Lei n. 9.873/1999, que considero que deve ser aplicado analogicamente à situação delimitada nestes autos. [...]

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, considerando que o prazo inicial da prescrição da pretensão punitiva, tratando-se de infração permanente, deve ser o dia em que a irregularidade tiver cessado, em consonância com as decisões proferidas por esta Corte de Contas, reputo, no caso em tela, que o prazo prescricional se iniciou em 24/5/2018.

Logo, concluo que entre a data que cessou a acumulação inconstitucional de cargos públicos (24/5/2018) e a data da primeira causa interruptiva da prescrição, qual seja, do recebimento da documentação como representação, 1º/9/2020 (peça n. 5, data da assinatura eletrônica), não transcorreu o prazo de 5 anos, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Complementar n. 102/2008.

Interrompido o prazo prescricional, em 1º/9/2020, e sabendo-se que, nos termos do art. 110 F, inciso, I, da Lei Orgânica a contagem desse prazo voltará a correr por inteiro quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C, verifico, igualmente, como não decorridos cinco anos.

Diante do exposto, em consonância com os precedentes acima citados, rejeito a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

II. 2 MÉRITO

II.2.1 Do cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal de Contas às Prefeituras envolvidas

Conforme relatado, na sessão da Primeira Câmara de 22/9/2020 (peça 8), acordaram os Exmos. Conselheiros, por unanimidade, em determinar aos prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, a instauração, no âmbito de cada município, de processo administrativo próprio para verificar se, entre 5/1/2010 a 24/5/2018, o servidor prestou os serviços públicos para os quais foi admitido/contratado e, caso comprovada a não execução de

suas funções na totalidade da jornada pactuada, a adoção de medidas cabíveis ao ressarcimento ao erário, comunicando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, os resultados obtidos, bem como a restituição devida, se apurado dano.

Em cumprimento à decisão, foi procedida a intimação dos gestores, tendo sido apresentadas as manifestações nos termos das peças indicadas no relatório.

- Prefeitura de Cordislândia

A Prefeitura de Cordislândia encaminhou cópia da Portaria n. 126, de 2/7/2021, que nomeou comissão para verificação do cumprimento de horários do servidor Paulo Guilherme de Barros Maia (peça n. 25).

Intimados a prestarem depoimentos, os Secretários Municipais de Saúde confirmaram a prestação dos serviços pelo servidor, duas vezes por semana, *“nunca deixando de atender os pacientes do município, inclusive fazendo atendimentos em finais de semana”*.

Ao final dos trabalhos, a comissão concluiu pelo arquivamento do processo administrativo, considerando que o servidor *“não infringiu nenhuma previsão legal no sentido, pois, mesmo atendendo somente duas vezes semanais no posto de saúde municipal, o restante da carga horária era cumprida em finais de semana, bem como, em plantões noturnos de sobreaviso”* (peça 76/77).

- Prefeitura de Turvolândia

Conforme consta dos autos, a Prefeitura de Turvolândia, por meio da Portaria n. 04/2024, peça n. 56, instaurou processo administrativo para verificação e tomada de providências a respeito da acumulação noticiada de cargos pelo servidor.

A comissão responsável entendeu, conforme relatório de peça n. 89, que os elementos colhidos no curso do procedimento compõem provas suficientes para respaldar o arquivamento do processo, pois os documentos e depoimentos comprovavam a efetiva realização dos atendimentos pelo servidor.

Conclui, ao final, por não indiciar *“o autuado por acúmulo ilegal de cargos, em razão da perda de objeto por não estar mais em condições de acúmulo ilegal e quanto ao potencial danos ao erário não indiciar por estar provado que não houve danos ao erário, por ter prestado o autuado os serviços”* e pelo arquivamento do feito.

- Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí

O processo administrativo no Município de São Gonçalo do Sapucaí foi instaurado pela Portaria n. 123/2021 e prorrogado pela Portaria 207/2021 (peça n. 36).

Em relatório final, a comissão asseverou que a conclusão sobre a cumulação indevida em relação aos outros municípios dependerá das deliberações deste Tribunal, visto que o servidor somente possuía dois vínculos com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí, sugeriu, na oportunidade, fosse reconhecida a efetiva prestação de serviços médicos pelo servidor representado (peça n. 36).

O prefeito, à época, Sr. Brian Mendes Drago, reconheceu, diante do trabalho produzido pela comissão, a efetiva prestação de serviços pelo servidor no período de 5/1/2010 a 24/5/2018 (pág. 249, peça n. 36).

Nesse cenário, verifico que os gestores responsáveis pelas Prefeituras de Cordislândia, Turvolândia e São Gonçalo do Sapucaí, cumpriram as determinações da Primeira Câmara exaradas na sessão de 22/9/2020, peça n. 8.

Logo, passo a análise do apontamento objeto de citação, acumulação ilícita de vínculos públicos.

II.2.2 Da acumulação irregular de vínculos públicos em afronta ao art. 37, inciso XVI, CR/88

Inicialmente, mister destacar que a Constituição da República de 1988 veda expressamente o acúmulo remunerado de cargos públicos, salvo as exceções previstas, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) **a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;** (grifei)

Ademais, a Constituição da República, no inciso XVII do referido dispositivo, prescreve que: “a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público”.

Logo, a Constituição permite, no caso dos profissionais da saúde, a acumulação de no máximo 2 (dois) cargos/empregos/funções, se houver compatibilidade de horário. No caso ora examinado, foram estabelecidos quatro vínculos com a Administração Pública, conforme discriminado a seguir:

Cargo	Natureza Jurídica	Órgão	Data de Ingresso	Jornada Semanal (horas)
Pediatra	CEF - Efetivo	Prefeitura Municipal de Cordislândia	5/1/2010	44
Pediatra	CEF - Efetivo	Prefeitura Municipal São Gonçalo do Sapucaí	2/2/1998	24
Pediatra	CEF - Efetivo	Prefeitura Municipal São Gonçalo do Sapucaí	1º/10/1999	24
Médico	STP - Servidor Temporário	Prefeitura Municipal de Turvolândia	1/10/2010	8
Total da carga horária				100

Consoante referenciado no tópico anterior, o Município de Cordislândia concluiu, mediante realização de procedimento administrativo para verificação do cumprimento de horários do servidor Paulo Guilherme de Barros Maia, não ter havido prejuízo ao erário, pois o servidor “*cumpriu seu exercício a tempo e modo, dentro do contratado, no que diz respeito aos seus serviços prestados*” (peça 76/77).

No mesmo sentido posicionou-se o Município de Turvolândia, visto que, apesar de reconhecer o acúmulo ilegal no período em análise, a comissão responsável entendeu que houve a efetiva realização dos serviços pelo servidor (peça n. 89).

O Município de São Gonçalo do Sapucaí, em relação à cumulação indevida pelos demais municípios, pontuou que caberia a este Tribunal verificar a situação, considerando que o servidor somente possui dois vínculos com a Prefeitura de São Gonçalo do Sapucaí e, portanto, não há que se falar em irregularidade. Também concluiu, após findo o processo administrativo, que houve a efetiva prestação de serviços médicos pelo servidor Paulo Guilherme de Barros Maia.

O servidor Paulo Guilherme de Barros Maia, devidamente citada acerca da acumulação irregular objeto da representação, apresentou sua defesa à peça n. 87. Inicialmente, suscitou a incidência do instituto da prescrição, conforme já tratado no item II.1 deste voto, e no mérito, informou que à época dos fatos, atendia uma vez por semana na cidade de Turvolândia, duas vezes na cidade de Cordislândia, três vezes na cidade de São Gonçalo do Sapucaí, além de prestar assistência telemática e em período noturno nos casos de urgência e emergência. Alegou também que a contratação partiu das prefeituras, não havendo, portanto, que se falar em ato ilícito.

Alegou, outrossim, que seus atendimentos telepresenciais consistiam em atender dúvidas e dar orientações aos representantes legais das crianças que eram atendidas no Posto de Saúde, e que se utilizava de recursos tecnológicos na intenção de garantir a celeridade dos atendimentos e assegurar um atendimento digno à saúde dos infantes, além de garantir o integral cumprimento da jornada de trabalho pela qual foi contratado em todos os municípios.

Asseverou, ainda, que é um dos únicos pediatras nos três municípios apontados, e que além dos atendimentos presenciais e telepresenciais, prestava assistência aos médicos generalistas, atuando assim, de forma complementar. Aduziu, por fim que cumpria em sua integralidade a jornada de trabalho, não havendo afronta à legislação pátria.

Ao final, requereu o acolhimento da preliminar e a improcedência do apontamento ante o cumprimento das jornadas e a inexistência de ato ilícito.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (peça n. 93) constatou que nos autos restou comprovada a ocorrência da acumulação irregular de cargos públicos e que a ausência de dano ao erário, não convalida a ilegalidade praticada. Assim, sugeriu a aplicação de multa ao Sr. Paulo Guilherme de Barros e aos municípios envolvidos.

Pois bem. Compulsando detidamente os autos, verifico como incontestado o acúmulo irregular de vínculos públicos, pois nem mesmo as alegações da defesa e as informações prestadas pelos municípios refutam o fato de que houve acumulação concomitante de vínculos públicos pelo servidor, à época.

Sobre a matéria, este Tribunal já se posicionou diversas vezes pela irregularidade da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, em situações análogas à ora examinada, também apuradas por meio da Malha Eletrônica de Fiscalização n. 1/2017. A respeito, destaco os seguintes julgados:

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. MÉDICO. OMISSÃO DOS VÍNCULOS PELO SERVIDOR. DECLARAÇÃO FALSA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. NÃO COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. RECOMENDAÇÕES.

1. A Constituição Federal estabelece como regra geral a vedação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos, permitida, como exceção, em hipóteses definidas, mediante compatibilidade de horários.

2. A acumulação de cinco vínculos públicos de médico com municípios diversos constitui grave violação às exceções constitucionais de acumulação remunerada de cargos públicos, previstas no art. 37, XVI, da Constituição da República, e enseja a aplicação de multa ao servidor responsável.

(Representação n. 1095023 – Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli - Primeira Câmara – Sessão de 5/3/2024).

REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. MÉDICO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. A Constituição Federal estabelece como regra geral a vedação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos, permitida, como exceção, em hipóteses definidas, mediante compatibilidade de horários.

2. A acumulação de quatro vínculos públicos de médico com a Administração constitui grave violação às exceções constitucionais de acumulação remunerada de cargos públicos, previstas no art. 37, XVI, da Constituição Federal, e enseja a aplicação de multa ao servidor responsável.

(Representação n. 1095492 – Relator: Conselheiro Mauri Torres - Segunda Câmara – Sessão de 6/8/2024).

Acresce notar que a jornada total pactuada, 100 (cem) horas, além de improvável de ser cumprida, levando-se em consideração, ainda, que o deslocamento de um município para o outro, acarreta, sem dúvida, o comprometimento da eficiência na prestação do serviço, em área sensível a toda a sociedade e que deve contar com a maior proteção do estado, sem olvidar da saúde do próprio trabalhador.

Assim, entendo que as alegações apresentadas pela defesa não devem prosperar, na medida em a conduta ora analisada, ainda que não comprovado o dano ao erário, é inconstitucional e não deve ser admitida por este Tribunal, prosperando, pois, o apontamento de irregularidade.

Saliento que a vedação à acumulação dos cargos, empregos e funções e suas exceções, são determinações constitucionais, não sendo admissível atuar sob a escusa de seu não conhecimento.

Logo, considerando a reprovabilidade da conduta do médico representado que acumulou, além dos dois vínculos permitidos constitucionalmente, dois outros, em flagrante e, grife-se, grave infração ao artigo 37, XVI, alínea “c”, da Constituição da República de 1988, voto pela procedência do apontamento, com a consequente aplicação de multa ao servidor com arrimo no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Em relação à sugestão da Unidade Técnica quanto à aplicação de multa aos municípios, considerando que os responsáveis pelos entes à época dos fatos não foram citados, mas apenas

intimidados durante a tramitação dos autos, para sua devida instrução, reputo prejudicada a sugestão.

No entanto, tendo em vista as fragilidades verificadas no âmbito dos municípios jurisdicionados na conferência e apuração dos vínculos públicos, como, ainda, no que se refere ao controle da jornada de trabalho, voto pela expedição de recomendações aos atuais prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, nos termos propostos na conclusão.

II.2.3 Da inexistência de comprovação de dano ao erário

Quanto à ocorrência de dano ao erário em decorrência da apontada acumulação irregular de cargos, verifiquei, conforme já relatado, que os municípios, com os quais o servidor representado manteve vínculo de forma concomitante, cumpriram a decisão proferida pela Primeira Câmara em 22/9/2020 na medida que instauraram processo administrativo interno visando averiguar a prestação efetiva dos serviços.

Constatei, igualmente, que os resultados obtidos nos processos administrativos instaurados em São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia sinalizam o cumprimento, por parte do servidor, dos serviços para os quais foi admitido/contratado, baseando-se em provas documentais, folhas de atendimento, bem como oitiva de testemunhas.

Logo, inobstante o evidente acúmulo inconstitucional de vínculos públicos, concluo que não restou comprovada nos autos a existência de prejuízo ao erário.

III – CONCLUSÃO

Diante dos motivos expostos na fundamentação, afastado, em prejudicial de mérito, a prescrição quanto às pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 110-E c/c os arts. 110-C, V, e 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

No mérito, voto pela procedência do apontamento de irregularidade da representação, diante do acúmulo inconstitucional de vínculos públicos pelo Sr. Paulo Guilherme de Barros Maia, de forma concomitante, em desacordo com o art. 37, XVI, alínea “c”, e XVII, da Constituição da República de 1988, com a consequente aplicação de multa ao referido servidor, com arrimo no art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Por fim, voto pela expedição de recomendação aos atuais prefeitos de São Gonçalo do Sapucaí, Cordislândia e Turvolândia, para que tomem as providências necessárias visando:

- a) adotar, em futuras admissões de pessoal, em especial, na área da saúde, maior cautela na conferência e apuração dos vínculos públicos ativos dos servidores que ingressarão em seus respectivos quadros de pessoal, inclusive mediante consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, com o objetivo de coibir o descumprimento do art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República de 1988;
- b) realizar o controle acerca da não acumulação irregular de cargos, empregos e funções, de forma periódica, e não somente quando da primeira contratação ou termo aditivo, procedendo à verificação constante da situação funcional de seus servidores públicos;
- c) adotar controle rigoroso da frequência e da folha de ponto dos servidores municipais, especialmente na área da saúde, dando-se preferência ao ponto eletrônico, ou, demonstrada a sua impossibilidade, por meio de registro de ponto manual, e comunicar ao controle interno municipal acerca dos fatos narrados nesta

representação para que, no âmbito de sua competência, aprimore, igualmente, o controle atinente ao cumprimento da jornada de trabalho dos servidores locais.

Intimem-se o responsável Paulo Guilherme de Barros Maia, pelo Diário Oficial de Contas e por via postal, bem como os atuais chefes do Executivo das prefeituras interessadas, por via postal, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, IV, da Resolução n. 24/2023.

* * * * *

bm/ms

